

中央革命根据地财政体系演变新探

王明前

(厦门大学历史系 361005)

内容提要:中央苏区财政体系包括中央预决算制度、税收制度、会计制度、国库和国家银行制度、关税制度以及审计制度等环节,其形成经历了闽西苏区的初期探索、中央财政体系的初建和中央财政体系逐步完善三个阶段。中央财政制度和财政体系的建设,首先从建立统一的预算决算制度入手;其次是建立完善划一的税收制度,以增加政府收入,调节经济建设。会计制度、国库及国家银行制度、关税制度和审计制度的先后建立,标志着中央苏区财政体系构建工作的基本完成。

关键词:中央革命根据地(中央苏区) 财政体系 预决算制度 税收制度

中央革命根据地(以下简称中央苏区)的财政工作,是土地革命时期革命根据地经济建设的重要组成部分。党史学界对中央苏区财政各个环节如税收、金融等已经取得了可喜的研究成果^①。笔者不揣浅陋,拟在前辈和同人研究的基础上,从财政体系演变的角度,对中央苏区财政条分缕析,以丰富学术界这一问题的学术认知。

一、闽西苏区财政的初期探索

中央苏区财政体系包括中央预决算制度、税收制度、会计制度、国库和国家银行制度、关税制度以及审计制度等环节,其形成经历了闽西苏区的初期探索、中央财政体系的初建和中央财政体系逐步完善三个阶段。

中央苏区是由赣西南和闽西两块苏区分别发展后联合形成的。在尚未建立中华苏维埃共和国临时中央政府前,赣西南和闽西的地方苏维埃政府在土地革命斗争中逐渐意识到建立正规财政制度和完备财政体系的必要。特别是闽西苏维埃政府较早做了建立财政制度的探索。

1930年3月闽西工农兵第一次代表大会通过的《财政问题决议案》,在财政建设方面做出了以下努力:首先确立了预算决算和政府收支制度。决议案规定“一切税收以县为单位,由县政府统一征收,各区乡政府机关经费概由县政府发给;各县政权机关经费应按照规定登记制定预算,由县政府汇集提出县代表大会通过;临时费之支出每月份中乡以二十元区以五十元为限,超出规定数月时须报告

^① 涉及中央苏区财政问题的著作主要有:戴向青等:《中央革命根据地史稿》,上海人民出版社1986年版;许毅主编:《中央革命根据地财政经济史长编》,人民出版社1982年版;陈荣华、何友良:《中央苏区史略》,上海社会科学院出版社1992年版;马齐彬等:《中央革命根据地史》,人民出版社1985年版;蒋伯英:《闽西革命根据地史》,福建人民出版社1987年版;孔永松等:《中央革命根据地史要》,江西人民出版社1985年版;孔永松:《中国共产党土地政策演变史》,江西人民出版社1987年版;张侃、徐长春:《中央苏区财政经济史》,厦门大学出版社1999年版,等。相关论文有:孙士江:《中央革命根据地治理财政经济的实践》,《经济论坛》2004—年第3期;杨菁:《试析中央革命根据地的财政收入政策》,《党史研究与教学》2002年第4期;邢俊芳:《中央革命根据地的审计监督制度》,《中共党史研究》1989年第5期;陶永生:《中央革命根据地财政收入的转变》,《当代财经》1984年第3期;陈胜华、肖华孝:《井冈山时期和中央苏区时期党的农民土地税收政策评析》,《党史文苑》2007年第10期;曾飞:《中央苏区税收的历史地位及其局限性》,《当代财经》2006年第2期;朱钦胜:《论中央苏区审计制度建设》,《江西社会科学》2005年第6期;缪心毫、江菊美:《中央苏区地权私有政策的再认识》,《党史研究与教学》2003年第3期;曾光明:《中央苏区税收制度的创立特点及启示》,《求实》2002年第8期;张侃:《传统的利用与改造——对中央苏区经济的一个思考》,《党史研究与教学》2001年第4期;陈少晖、罗正悦:《中央苏区农业税制的沿革及其特点》,《江西社会科学》1994年第10期;孙瑞新:《三十年代初期中央苏区财税工作的整顿》,《社会科学研究》1991年第1期,等。

县政府批准后始得开支;各级政府经费之支出每月应造定决算表交县政府审核公办”;其次,决议案规范财政收入来源为土地税、商业税和公产三种,制止以打土豪为唯一收入来源,进而可能波及富农和富裕中农的不良倾向。^①土地税(又称田地税)的征收在中央苏区实际上从1929年4月的《兴国县土地法》中就有规定,只是条目较粗放。该法规定:“土地税依照生产情形分为三种,百分之十五、百分之十、百分之五。以上三种方法以第一种为主体”。^②1929年7月中共闽西一大决议案关于土地税问题的规定较兴国土地法详细,在延续15%、10%和5%三个征收等级外,还规定了土地税的分配比例:“乡政府收六成,县区政府各收二成”。^③1929年11月闽西特委第一次扩大会议对土地税做了更详细的修改,规定:“土地税之征收以农民所得田地数目为标准:每人分田三担以下者收半成,分五担以下者收一成,分五担以上者收一成半,以上三等都以双季为标准,单季者折半折算;土地税之分配乡政府收五成,区县两级各得二成,闽西政府得一成”。^④1930年4月闽西苏维埃政府进一步明确了各项税收的税率。田地税的缴纳以农民分得田地的收获实谷面积为根据,税率以分田多少为标准,分单季和双季两种征收时段。单季田三担田以下抽取5%,三担田以上10%,五担田以上15%;双季田以旱收担数为标准,较单季田上浮5%。田地税的征收需要“以谷为标准,将所分得田面担数照上述税率扣成实谷,再扣干谷,按照市价扣价,收款不收谷,其谷价由征收人与区政府协同决定”。征收时间在收获后的一个月后,双季田分两季对半征收。另一项重要税收是商业所得税,以累进税法征收,“依据商人所营业务于每年或每邦结算后赚得红利数目”征收。税率以200元起征,200元以下免税,500元以内3%,1000元以内6%,2000元以内12%,3000元以内20%,5000元以内30%^⑤。

赣西南的土地分配工作较闽西滞后,直到毛泽东主持红四军和赣西南党组织联席会议即陂头会议后才打开局面。以赣西南和闽西土地革命斗争的经验为基础,陂头会议通过的《二七土地法》对土地税做了等差更加明确的规定。其中分田五担以下即免税,充分照顾广大贫雇农的利益。以上从六担起征1%,直到十二担达到8.5%,之后每加一担加征1.5%。税款分配上仍是50%归乡苏维埃,县区各20%,另10%归江西省苏维埃。^⑥

为保证商业税收,闽西苏维埃政府还颁布规范商业行为的商人条例管理商业活动,保护商人合法经营权利。条例承诺商人只要遵守苏维埃政府法令并照章纳税,就可以得到政府保护。“商人自由贸易,政府不予限制其价格;商家来往账目政府不予取消;各地船只货物往来,如非违反苏维埃禁例物品者,输入与输出政府一律予以保护”。为纠正土地革命早期对城市和商人的盲动政策,条例严令“所有武装团体不得借口逮捕犯人骚扰商店;非经县政府审判有罪之商人及闽西政府批准者不得没收其商店”。但是苏维埃政府对商人扰乱市场秩序的行为也决不姑息。条例正告商人:“工厂商店因亏本而倒闭者须经工会审查,其因自己恐慌而关闭者应限期开门营业,政府予以保护。如逾期不开者,政府将货品盘与工人经营之”,同时严令商人不得操纵金融,不得贩运制造假币,不得在量器上作

① 《闽西第一次工农兵代表大会宣言及决议案》(1930年3月24日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第22页。

② 《兴国土地法》(1929年4月),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第365页。

③ 《中共闽西第一次代表大会土地问题决议案》(1929年7月),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第371页。

④ 《中共闽西特委第一次扩大会议土地问题决议》(1929年11月5日),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第375—376页。

⑤ 《闽西苏维埃政府布告第六号税则条例》(1930年4月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第24—26页。

⑥ 《土地法》(1930年2月7日),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第380—381页。

假剥削工农。^① 1930 年 9 月召开的闽西第二次工农兵代表大会对财政与税收问题做了轻微修正,主要在以下三处:乡区临时支出报批数额限制更严,乡由二十元减至十元,区由五十元减为二十元;地方红军红二十军的经费统一由闽西政府财政部划拨,“各纵队每月预算表要在每月一日以前送交闽西政府常委会批准”;田地税税率起征数提高,由三担上调为五担;商业税起征数由二百元下调为一百元”。^② 以上起征数的变化体现出闽西苏维埃政府照顾贫雇农利益的思路。但是田地税的起征数后来又被福建省苏维埃政府调整回三担。闽西党组织解释这主要出于福建田少人多实情的考虑。^③

但是闽西苏区财政建设在取得一定成就的同时,由于经验不足,也出现了一些偏差。如“土地税的规定不是累进的税则,没有加重富农的负担,富农中农贫农一样缴纳土地税,富农税收便宜,不独减少了政府的斗争经费,而且加重了贫农中农的负担”。由于土地革命初期土地分配工作的偏差,许多富农隐瞒了肥田,使贫雇农分得坏田。但闽西土地税征收恰恰不是以实际产量而是以田地面积征收,“结果分得坏田瘠田的贫农中农与分得好田肥田的富农一样照面积缴纳土地税,贫农中农加重了负担,富农得到了利益”。另外征收土地税时“收银而不收谷”,^④也客观上加剧了因工农业产品剪刀差而导致的农民现金紧张。

尽管有以上缺憾,闽西苏维埃政府的财政努力仍然是十分难得的。因为虽然闽西苏区是通过武装暴动自发建立的,但是苏区的最终形成和巩固毕竟要得力于红四军入闽作战带来的革命形势的促成。因此各级苏维埃政府对红军产生依赖思想,自主管理社会和经济的能力相应薄弱,因而容易产生靠专打土豪来筹款、收支随意、财政不统一等财政意识薄弱的现象。因此闽西苏维埃政府建立预决算制度,规范税收行为,旨在消除财政专打土豪盲动倾向的努力,是苏维埃运动走向政权建设良性轨道的基础工程。因为只有建立常规化的财政制度,通过税收调节社会经济,通过预决算制度来规范政府支出,才能积极组织工农商业生产活动,丰裕政府收入,增强苏区抵御国民党当局经济封锁和内部敌人破坏的实力。闽西两次工农兵代表大会对财政问题的解决,为中央苏区财政体系的建立提供了宝贵经验。闽西苏区领导人之一邓子恢后来担任了临时中央政府的财政部长。

二、中央财政体系的初步建立

1931 年 11 月中华苏维埃共和国临时中央政府成立。中央政府财政人民委员部立即着手建立中央财政制度。建立中央财政的形势是十分迫切的。如中央苏区的另一重要区域赣西南苏区,财政问题始终十分严峻。1930 年 10 月赣西南土地革命已经进行三年有余,但“赤色很久的地方财政发生困难,尤其赣西南的苏维埃政府目前召集许多红军开办各种军事学校,每天需款千余元。现在各地累进税又没有征收,非拿下吉安赣州不能解决这一财政恐慌。但是下级苏维埃政府尚没有完全集中各科开支,普遍无预算,以致财政无一整个计划”。^⑤ 江西省苏维埃也承认:“中央政府前各级苏维埃无财政可言,乱收乱用,随意浪费,更无预算决算和计划可言;在财政的来源专靠于土豪,最后就靠打富农。可是浪费过度,土豪富农均已打尽,于是由富农打到中农,甚至有一时期连贫农只要有少数现金余存储蓄的都打起来了;税则从未确定,对于商业税是一方面因为商业破坏无税收,有的是乱收小贩或挑

① 《闽西苏维埃政府布告第九号关于商人条例的决议案》(1930 年 5 月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 29—30 页。

② 《闽西第二次工农兵代表大会决议案》(1930 年 9 月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 34—35 页。

③ 《福建省第一次工农兵代表大会决议案》(1932 年 4 月 15 日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 79 页。

④ 《土地委员会扩大会议决议案》(1931 年 4 月 16 日),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社 1981 年版,第 441 页。

⑤ 《赣西南特委政权工作报告》(1930 年 10 月),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社 1981 年版,第 111 页。

担的税,实等于收苛捐杂税;土地税有的是完全不收,有的不分阶级收的很重,甚至有的政府随收随用,从未缴呈上级政府;各级政府浪费情形实可惊人,一乡数月可用至数百元,一区可用数千,一县甚至用万元以上,贪污腐化更是普遍”。^①

因此,中央财政制度和财政体系的建设,首先从建立统一的预算决算制度入手。根据中央人民委员会的训令,中央苏区的财政机关由临时中央政府人民委员会下设的职能部门财政人民委员部,垂直领导省县区三级基层财政部。“各该级财政机关应由上而下地去指挥和监督各该下级机关的财政;各该下级财政机关一方面应经常地检查自己所执行的工作程度如何,另一方面应由下而上地按月向上级作报告”。同时各级财政机关“同样地要受各该政府之行政负责人员和军事机关之军事负责人员的命令和指挥;对于每月之预算和决算以及向各该上级机关领款或大宗款项付出时所属各该财政机关均须经过各机关之负责人员之批准和署名盖章方为有效”。^②统一中央财政的关键是地方行政部门必须服从国家财政机关的权威,因此《中华苏维埃共和国暂行财政条例》规定:“为实行财政统一一切国家税收,拟由国家财政机关中央及各省县区财政部及城市财政科,按照临时中央政府所颁布的税则征收,地方政府不得自行规定税则或征收”。同时各级财政机关征收的税款亦应按照财政统一于中央的原则上交到中央财政部。“各级财政机关在未得到上级财政机关的支付命令以前不得自行支配扣用或抵消,亦不得延期不缴”。各级行政机关和军队经费必须先造具预算“交他的上一级财政机关审查并报告中央财政部批准,统由中央财政部依据批准之预算付款”。预算获得审核通过后,政府机关或红军部队若需领款,“须与同级财政机关负责人在中央财政部发下的发款通知书上署名才能向上一级财政机关领款”^③。

中央财政的另一项重要举措是建立完善划一的税收制度,以增加政府收入,调节经济建设。1931年8月16日临时中央政府财政部训令各县苏维埃财政部,宣布统一税收于临时中央政府,“自8月份起凡土地税商业税日短以及店租房租矿产租金等各项租税收入,各级财政部都应另立账簿分别收入,按月解缴上级,汇送中央或中央所指令之用途”。^④根据《中华苏维埃共和国暂行税则》,中央苏区税收分为商业税、农业税即土地税和工业税三种。由于中央苏区工业生产相对落后,因此税收收入以前两种为重要。商业税采累进税制,以资本额100元起征,200元以内税率6%,随资本额增加递增至3万至5万元之间的25%。征收方法“依据商店向政府财政机关所领取的营业证,按其资本多少来规定税率”,每月征收一次,季节生意按次征收。与闽西苏区税收相比,中央暂行税则规定了几种免税情形,如消费合作社、百元以下的小贩和小商人可免税,商人因意外损失属实者也可免税。^⑤为打破国民党当局封锁,活跃苏区与白区间贸易,临时中央政府对几种商品和军需品的贸易实行减税。其中出口品为苏区特产的谷、米、茶、木、烟、纸等,进口品为苏区紧缺的盐、洋油、药品、钢铁等。^⑥但商业税征收中立刻出现向商人让步的倾向,使商人有机可乘,通过分散资本或少报资本以逃税,结果使1932年中央苏区税收大幅度减少。为此财政部要求各地方税收机关严格登记资本,并查实商人经营

① 《江西省第一次工农兵代表大会财政与经济问题决议案》(1932年5月),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第576—577页。

② 《中央人民委员会训令财字第二号统一财政编制预算决算制度》(1931年12月29日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第64—65页。

③ 《中华苏维埃共和国暂行财政条例》(1931年12月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第67—68页。

④ 《中华苏维埃共和国临时中央政府财政人民委员部训令财字第十五号关于统一税收问题》(1932年8月16日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第115页。

⑤ 《中央执行委员会颁布中华苏维埃共和国暂行税则》(1932年7月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第100—102页。

⑥ 《中华苏维埃共和国临时中央政府命令第二十号为几种商业品减税问题》(1932年8月26日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第120页。

生意数量。“检查资本时主要以上年盘货及来往簿为凭,老店资本月空及小资本无账簿可凭者概以生意大小为估计资本标准”。生意数量要把“银钱簿卖货买货簿互相对照”。^①

财政部同时颁发《商业所得税征收细则》规范商业税收行为。细则首先确定资本,“凡该店股金积金未作存数的店房以及一年以上之长期存款都应算作资本”,以上年盘结簿为收税凭据。其次,细则确定流动资本的征收标准,即本地老店依靠信用流动资本者“由征收者按照其生意大小周转快慢斟酌估计”,外地商人“行寮”“以每次办货总值或每年办货总值,按其周转快慢为标准决定其资本数额”。再次为防止商业假帐舞弊逃税,细则改变闽西苏区 1930 年商业税则以红利确定资本的标准,规定“营利是指商人交易所得之全部毛利,非指除开销后之红利”,因此营业数额的主要凭据是日清簿内的每日现市总数。最后细则以瑞金市各行业利润率为标准作为各地征税的参考依据。^② 商业税细则的颁布体现了中央苏区税收科学与务实相结合的原则。

农业税即土地税的征收则有意识体现对广大贫雇农和中农的政策倾斜。他们缴纳土地税“按照全家每年主要生产的收获即全家人口平均规定分配出每人的收获数与生活必需支出,根据此标准,再定出向每人开始征收的最低数额及累进税”。而富农按照劳动力标准平均征收。为进一步贯彻阶级原则,税则对红军家属、雇农一律免农业税,对生活困难的贫农酌情减免,“对于过去富农的征税要特别加重些”。另外,遇到水旱灾害和白军摧残时可酌情减免税收。为鼓励生产,税则还规定“因改良种子改良耕种所增加的农业收入免税,开垦荒地所收获之农产品免税三年”。^③

为稳定税收来源,鼓励国有经济和合作社经济之外的私人经济的发展,临时中央政府还制定了一系列奖励工商业的法规以配合中央财政制度的建立。如矿产开采权出租办法规定“凡属地下矿藏之矿产如金银铜铁锡煤钨矿石灰等都准许私人承租开采;凡承租人必须向当地县政府订立租借合同,订明承租年限应纳租金等,但特种矿产如钨砂矿金矿等则须省政府批准”。除了鼓励私人投资开矿外,苏维埃政府为鼓励生产合作社,规定对其给以有限开采权和租金减少的优惠。^④ 工商业投资暂行条例规定,只要遵守苏维埃法令、劳动法和税则的私人资本,可在中华苏维埃共和国境内自由投资经营工商业,“无论国家的企业矿山森林等和私人的产业都可投资经营或承租承办,但须由双方协商订立租借合同,向当地苏维埃政府登记”。在此条件下“私人投资所经营之工商业苏维埃政府在法律上许可其营业自由”。^⑤

临时中央政府建立中央财政制度的努力,充分体现了中央苏区领导层以经济建设促进和支援军事斗争的决心和执政思路。预算决算制度的初步确立有助于树立临时中央政府财政部在中央苏区经济建设中的权威地位,并有效督促各级行政和军事机关端正对经济建设重要意义的认识。税收制度的规范化则表明临时中央政府财政与经济工作的科学态度。以上努力为中央苏区财政体系的进一步完善奠定了基础。

三、中央苏区财政体系的逐步完善

中央财政制度初步建立后,运转情况大体良好。临时中央政府适时加强财政体系配套制度的建

① 《中华苏维埃共和国临时中央政府财政部训令第十八号关于整顿商业税问题》(1933 年 4 月 21 日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 209—210 页。

② 《中央财政人民委员会关于商业所得税征收细则》(1932 年 8 月 16 日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 111—114 页。

③ 《中央执行委员会颁布中华苏维埃共和国暂行税则》(1932 年 7 月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 100—102 页。

④ 《矿产开采权出租办法》(1932 年 8 月),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 123—124 页。

⑤ 《中华苏维埃共和国临时中央政府关于工商业投资暂行条例的决议》(1932 年 1 月),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社 1981 年版,第 572 页。

设,深入财政工作。临时中央政府首先强化会计制度建设。1932年12月16日财政部训令要求建立会计制度,集中解决“收钱机关管钱机关用钱机关混在一起;收入与经费没有分开;各项会计科目没有一定名称”的无序状况,从而有效杜绝贪污舞弊和铺张浪费现象。财政部要求各级财政、行政与军事机关明确科学的会计制度,首先要明确收钱、管钱、领钱三个机关的各自职能分工:“收钱机关税委和财政部只准收钱,收到了款分文解交管钱机关各级国库;领钱机关即各级政府各部门各级司法教育机关须按月作预算,按照系统送交本部批准发给支票才得向国库领款;国库收到之款只准送到上级国库或照上级支票付款”。其次,“要把各级收入及开支都分别划分,各成系统”,以便于中央有计划地管理各项财政项目;再次,“要规定预算规则;自中央至县区乡政府必须照规定时日严格执行,使会计按月结束”。财政部相应地出台统一簿记单据,“确定记账办法,使各级采用新式簿记,使每条账目都有凭证”。^① 财政部同时下发会计规则,确定“政府会计年度,以每年七月一日开始,至次年六月三十日终止”;明确财政部会计处为中央财政会计工作的职能部门,“根据国库与国库管理局及附属机关各报告,每日并按月编制报告表呈部长审核”。^② 为有效纠正土地革命早期由军队负责筹款导致的苏维埃政府缺乏正规财政观念的状况,财政部要求各级红军部队和地方武装尊重财政工作在革命战争中的地位,遵守会计规则,规定“各机关各部队一切开支一定要按照各个系统作预算,向自己上级报告,未取得财政人民委员部支票绝对不能向支库支款或临时扯借”。地方武装经费力争自给,但“如有些地方武装因一时困难经费不能自给者,须做预算向军区报告支取,无论如何不能自由向金库支用”。^③

会计制度是统一中央财政的核心环节。只有完善会计制度,中央财政才能够有效掌握下级财政的各项信息,有效规范各级行政、军事和财政机关的经济行为,鼓励工农商业的发展。

与会计制度紧密结合的是国库制度。1933年10月22日,临时中央政府宣布建立国库,规定“国库掌管国家所有现金项目之收入、保管及支出等项业务”。国库工作由人民委员会总国库管理局负责管理,金库委托国家银行代理管理,地方金库设省、县两级,但不受省、县财政部支配。为强调中央权威和财政统一原则,“红军当中不设金库,而是由总政治部代理国库进行已经决定了的筹款数额的现金征收工作”。作为会计制度的配套制度,国库需要严格的预决算和开支收支制度加以维护:“各种经费的支出应当按照各机关所编成的预算先送交各级财政人民委员部会计检查处,经其审查后再申请财政人民委员部批准,然后即可由国库管理局开出支票;在各机关各部队当尚未收到支票时一律不得向各金库领取现金”。总金库设在中央银行,必须每天编制收支报表和库存报表汇报中央财政部分,分金库的报表则为每三天上交上级金库和财政部,支金库则为每五天一报告。^④ 为顺利实现向国库制度的平稳过渡,财政部要求在1933年1月1日前对旧帐整理完毕。命令要求“各级财政部应先将来月一月份至年底收支数目按月造收支对照表,将每月收入的支出的总结起来,照原收付存的道理对照一样;第二步,再将收入数目中分开税款、租款、国有财产收入款,其余则归入特别收入支出款内;支出数目中则须分行政费、司法费、教育费、军事费、政治保卫费、党费及缴交上级各项”。在报表完成后,另一项整顿工作便是清理各种借款,要求“过去私人向政府移借之款应马上收回;军队移借之款须列单并收条报告中央由中央追回。不能立刻收回者须列单并借款收条报告中央”。最后所有现

① 《中华苏维埃共和国临时中央政府财政人民委员部第十二号训令关于统一会计制度问题》(1932年12月16日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第150—152页。

② 《中央财政人民委员部会计规则》(1932年12月16日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第153页。

③ 《中央人民委员会训令第八号》(1932年12月27日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第167页。

④ 《临时中央政府人民委员会关于国库暂行条例》(1933年12月22日),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详,2001年,第160—161页。

款“无论省县区乡须于十二月三十一日晚结束,一概移交国库”。^①

临时中央政府在完善国库制度的同时,也相应建立中央银行制度,规范金融信贷行为。为完善金融与信贷制度,国家银行作为中央财政的金融保障制度相应于 1932 年 5 月成立。《国家银行暂行章程》规定国家银行隶属于财政部,在瑞金设立总行,各地设立分行,启动资金国币 100 万元由国库预算拨付,须增加资本时可呈请财政部核准由国库拨付。国家银行的业务以“帮助发展生产,对于国有工商业或合作社事业得为有抵押和无抵押之放款”为优先,同时亦有商业票据贴现、代管贵重物品以及收受各种存款等一般银行业务。国家银行受临时中央政府委托办理国库和公债业务,因而拥有发行钞票的特权。国家银行的管理由财政部任命的管理委员会负责。每年十二月是国家银行的总决算期。^②

为维护国家金融秩序的稳定和国家银行的信用,临时中央政府宣布“取消和废止一切高利贷形式的借贷,过去高利贷的契约完全宣布无效并焚毁之”。因此“凡国家银行、信用合作社和私人信贷之非高利贷性质的周转和为帮助某种生产事业而举行的各种借贷苏维埃政府不加以干涉”。^③为维护国家货币的信用,临时中央政府一方面采取严厉措施强制苏区社会尊重国家货币的权威,另一方面严格现金出口制度稳定金融制度初定时可能的资本外流。临时中央政府规定“对持票要求兑换者须尽量兑付现洋,不得拒绝。同时要向持票人宣传以提高他们对国家银行钞票之认识和信仰;一切税收要完全缴纳国家银行钞票及苏维埃二角银币”。^④同时申明苏维埃国币“凡苏区境内均一律十足通用,无论何人不得阻碍通行或抑低价格以破坏国家信用”。^⑤1933 年 4 月 28 日财政部训令要求建立现金出口登记制度,防止“豪绅地主资本家想假冒办货名义偷运大洋出外”,以“保存苏区现洋,维持市场交易”。登记制度规定“凡携带大洋或毫子往白区办货 20 元以上者须向市区政府登记,1 000 元以上者须向县政府登记取得现金出口证才准出口,无出口证及非为办货用的一律不准出口。向银行或兑换所兑换大洋的也要有现金出口证为凭”。^⑥为发挥群众监督作用,《现金出口登记条例》规定“凡商人或合作社运现洋出口向政府登记,须由该店员支部或当地店员工会介绍证明,乡村无店员工会者由乡政府给证明书”。现金出口管理并非限制贸易往来,因此对商人携带现金到白区的动机,审查格外严格,以保护合法商人的利益:“商人运输现金往白区办货,须限期如数办货回来,并于货物回来后开具清单向原登记政府报销案。如到期无货回来或所办货价比运出现金较少者即严厉处分该商人”。^⑦中央苏区对现金出口的管制是其金融信贷工作的关键环节,是打破国民党当局经济封锁和发展苏区经济的重要举措。

再次,临时中央政府建立关税制度,促进对外贸易,调节经济活动,增加国库收入,使之成为财政体系的重要环节。

发展对外贸易是打破国民党当局经济封锁的重要手段。正如一位中央苏区经济工作负责人所分

① 《中央财政人民委员部整理旧帐手续》(1932 年 12 月 24 日),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详 2001 年,第 44 页。

② 《中华苏维埃共和国国家银行暂行章程》(1932 年 5 月),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详 2001 年,第 150—153 页。

③ 《中华苏维埃共和国临时中央政府关于借贷暂行条例》(1932 年 1 月 27 日),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详 2001 年,第 147 页。

④ 《临时中央政府人民委员会命令第十四号关于兑换国家银行钞票问题》(1932 年 6 月),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详 2001 年,第 148 页。

⑤ 《中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会命令第十七号维护国家银行货币的信用》(1932 年 7 月 10 日),赣州市瑞金市财政局:《中华苏维埃共和国财政史料选编》,出版者不详 2001 年,第 149 页。

⑥ 《中华苏维埃共和国临时中央政府财政人民委员部训令第十九号》(1933 年 4 月 28 日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 212 页。

⑦ 《现金出口登记条例》(1933 年 5 月 11 日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社 1985 年版,第 214—215 页。

析的,“因为现在白区的工农群众甚至商人是迫切地需要和我们进行商品交换”,^①因此对外贸易工作能够为中央苏区带来丰厚的关税收入。1933年3月17日,临时中央政府财政部训令要求建立关税制度。训令首先高度肯定了关税工作的重要意义:“关税是调节进出口货物促进经济发展的重要武器,又是国家财政的主要收入之一。当此敌人大举进攻苏区经济封锁特别严重的时候,建立关税制度以调剂苏区生产品与消费品之需求与供给,增加政府财政上的收入,是争取战争全部胜利的重要条件”。中央苏区被国民党当局四面围困,因此财政部要求边区各县根据版图变化情况把税关“设在边区水陆交通要冲,便于征收水陆路关税”。中央苏区为宣传关税的意义,驳斥国民党当局的诬蔑,将之与国民党政府苛捐杂税的代表税种厘金做对比:“厘金是抽内地税,节节置卡,层层抽剥;关税是征收赤白区流通之税,只收一次,不收二次”。^②中央苏区的关税制度是战争状态下促进贸易交流,繁荣苏区经济的有力武器。为此财政部和各级政府做了大量宣传工作。首先中央苏区宣传苏区关税并非如国民党当局的厘金那样见货即抽厘,而是以是否能促进苏区经济繁荣改善苏区人民生活为标准,“是看苏区群众需要与不需要,来分别进口的东西。我们不要的抽重些,要紧的抽轻些,一定要的就免税。譬如盐洋油洋火棉布米谷石灰铁等等都是苏区目前极要紧的,所以进口税都免抽。其他洋布袜等则不是十分紧要的,所以抽些税”。同时苏区关税还有调节商品流通的作用,“出口的东西我们有多抽轻些,不够的抽重些,必要的禁止出口”。这等于是一种经济杠杆,“凡是苏区群众需要的东西,外边的仍然可以进来,自己有的不能出去,需要品自然充足起来,价格自然便宜下来”。此外,苏区关税还是对苏区与白区相比具有比较优势的农产品和手工业产品的有效贸易保护武器。因此对于苏区盛产的纸烟香菇等进口税便很重,而出口税则很轻。如纸的进口税抽到100%,出口税则只有3%。对外贸易交流频繁,苏区经济的优势产业振兴,则关税收入必然丰盈,“可以增加政府财政上的大收入,使得战费更加充足”,^③关税制度因而成为中央苏区财政体系的有机组成部分。

最后,临时中央政府建立审计制度,不仅进一步完善财政体系,而且成为财政工作的有力监督保障。

《中央政府审计条例》明确审计工作的意义在于“为保障苏维埃财政政策的充分执行,裁判检举对贪污浪费的行为,使财政收支适合于目前革命战争的需要”。审计工作由中央政府下设的中央审计委员会负责,审计范围是中央财政的岁入岁出预决算、全国行政经费预决算、军事预决算、经济建设收支预决算以及中央政府补助群众团体经费预决算。可见,审计工作是对整个财政工作的全面监督和审查,从而不仅是财政工作的制度保障环节,而且具有独立的监察权威,是中央财政体系的免疫系统。除中央审计委员会外,省县两级还设有分会,审查地方财政工作。^④

以上会计制度、国库及国家银行制度、关税制度和审计制度的先后建立,标志着中央苏区财政体系构建工作的基本完成。临时中央政府主席毛泽东在全国苏维埃第二次代表大会上高度肯定了中央苏区财政工作的伟大成就。他指出中央苏区财政成功的根本原因在于“苏维埃的财政政策建筑于阶级的与革命的原则之上”。与国民党当局相比,“苏维埃把主要财政负担放在剥削者身上,国民党则把主要财政负担放在工农劳苦群众的身上”。阶级性的不同使中央苏区的税收采取对广大工农群众有利的累进税制。营业税除累进税制外,还实行对群众合作社及农民小额贸易的免税优惠。农业税

① 亮平:《经济建设的初步总结》(1933年9月30日),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第609页。

② 《中华苏维埃共和国临时中央政府财政人民委员部训令第十五号建立关税制度》(1933年3月17日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第191—194页。

③ 《中央财政人民委员部建立关税制度宣传纲要》(1933年),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第245—247页。

④ 《中华苏维埃共和国临时中央政府执行委员会审计条例》(1934年2月20日),江西省财政厅:《中央苏区审计史料汇编》,出版者不详,1983年版,第133页。

“依靠于农民的革命热忱,使之自愿地纳税,同样是累进原则的征收法,家中人口少分田少的税轻,家中人口多分田多的税重,贫农中农税轻,富农税重,雇农及红军家属免税”。关税“实行了完全自主的关税制,不受任何外国政府的干涉,一切货物在边境税关纳税之后通行全苏区,无第二次之征税”。^①

但是由于中央苏区财政体系从建立到初步完善短短不过三年时间,而且是在残酷战争环境下艰难尝试和艰辛铺展而成的,因此难免存在缺陷与不足。首先,各级财政机关和行政机关对中央财政的认识严重不足,甚至并未从根本上扭转轻视财政的游击习气。1933年3月召开的江西省苏维埃扩大第二次全体执委会仍在呼吁“统一财政是财政工作第一个重要任务”,要求各地“各费分开,按照各个系统向上级支钱”,甚至仍在强调“实行预决算制度,四五六个月做一次”,责令“公债土地税山林税限三月十五日以前收清”。^②中央审计委员会对1934年3月中央政府预算的审计发现“各部首长对于预算决算制度还未有提到与整个苏维埃政策的重要性来注视这一工作,有的没有配合实际工作的需要来负责检讨经费问题。一般地说,预算决算行政首长是很少过问的,最多是过一过目而已”。^③其次,财政工作中的贪污浪费现象十分严重。中央审计委员会对几家国家企业的审计情况不十分理想。如月营业收入达7000元以上的中央印刷厂“还说不上有生产计划和完善的管理”。审计委员会发现该厂成本和利润之间差异巨大,但“负责人不知道哪点是浪费哪些是多余”。中央审计委员会综合几家国家企业的审计情况后认为“一般的缺点是不明了本身在苏维埃经济上的性质和作用,不知道也不考察产品的成本,不知计算盈亏,有钱就用,没有钱向国家主管机关要”。^④另外,军事机关随意派款的旧习也不可能轻易改变。如1933年6月中央政府就批评江西独立师独立团等地方武装随意在地方提款的破坏财政统一的行为。^⑤可见,良好的财政观念的养成和行政管理作风不是单纯靠颁布几个法令和建立几个机构就可以养成。思维方式的转变更需要良好的社会环境和充足时间的滋养。

遗憾的是,中央苏区在1934年10月失守。于是中央苏区财政工作的宝贵经验作为珍贵的历史遗产留给后世丰富的想像空间。但是对任何历史经验的总结都不应该离开历史发生场域的社会土壤。中央苏区财政在短短不到三年的时间里便基本完成了体系的构建,这至少证明中国共产党人有能力建设一个他们理想中的社会。但是如有论者所谓“中国共产党依据中国国情制订的现代化道路是别具一格的。中国共产党把现代化与农民利益相结合,把中国社会最基本的力量转化为现代化的主力军”^⑥这样把中央苏区的经济建设与现代化生硬捏合起来的论断,却是有违基本历史事实的空论,不值一辩。在被四周白色政权重重围攻下的中央苏区,恐怕生存才是唯一理性的考虑。再说若论及现代化,至少要以工业化作为基本定位标准。这在中央苏区基本难以涉及。单以财政论,中央苏区不过简单勾勒出一个正规的财政体系,对专打土豪办财政的观念初步做了纠正,却还远未达到正常和良性运转的程度。中央苏区财政能做到规范预决算和税则已属不易,各项税收工作能够步入正轨已殊为难得。在没有基本银行制度保障的前提下,政府管理经济的行为方式就必然相应缺乏宏观财政政策和货币政策的能力,如此有何现代化可言。因此中央苏区财政与经济工作的得失只能交由中央苏区历史实践本身来回答。

① 《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》(1934年1月24日),江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室:《中央革命根据地史料选编》(下),江西人民出版社1981年版,第322—323页。

② 《江西省苏维埃扩大第二次全体执委会关于财政问题决议案》(1933年3月4日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第185页。

③ 《中央审计委员会审查三月份中央政府预算的总结》(1934年3月),江西省财政厅:《中央苏区审计史料汇编》,出版者不详,1983年,第137页。

④ 《中央审计委员会审查国家企业会计的初步结论》(1934年3月),江西省财政厅:《中央苏区审计史料汇编》,出版者不详,1983年,第141—143页。

⑤ 《中央政府给江西省苏维埃政府和江西军区电》(1932年6月8日),江西省福建省税务局、江西省福建省档案馆:《中央革命根据地工商税收史料选编》,福建人民出版社1985年版,第92页。

⑥ 张侃等:《中央苏区财政经济史》,厦门大学出版社1999年版,第381—382页。